

WAS BRINGT DAS UMWELTGESETZBUCH?

Dr. Matthias Miersch MdB (SPD)

I. Einleitung

Das Umweltgesetzbuch (UGB) ist ein ehrgeiziges und wichtiges Projekt. Seit Mitte der 70er Jahre wird über die Überwindung des zersplitterten Umweltrechts im Rahmen der Schaffung eines einheitlichen UGB diskutiert.¹ Die Kodifikation des Umweltrechts hatten sich insoweit auch schon frühere Regierungen vorgenommen - allerdings alle ohne Erfolg. Bereits in seiner Regierungserklärung vom 30.01.1991 hatte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl die Schaffung eines UGB als ein längerfristiges Ziel der Bundesregierung benannt. Und auch die rot-grüne Regierungskoalition kündigte in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 die Schaffung eines UGB an.

An Vorarbeiten mangelt es ebenfalls nicht: Bereits im Jahre 1990 legte eine vom Umweltbundesamt beauftragte rechtswissenschaftliche Expertengruppe den Entwurf eines Allgemeinen Teils eines UGB vor, dem kurze Zeit später ein Besonderer Teil folgte (sog. Professoren-Entwurf-UGB-ProfE).² Die sog. "Sendler-Kommission" übergab unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Horst Sendler, im September 1997 den Entwurf eines UGB (sog. Kommissionsentwurf).³ Er gliedert sich in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil. Im Jahr 1997 veranlasste die damalige Bundesumweltministerin Angela Merkel die Arbeit an einem gegenüber dem Kommissionsentwurf nicht so umfangreichen Arbeitsentwurf eines UGB, der schließlich am 05.03.1998 vorgelegt wurde. Nach der Bundestagswahl 1998 wurde ein Referentenentwurf für ein UGB I vorgelegt, das die integrierte Vorhabengenehmigung einführen sollte. In der Ressortabstimmung wurden kompetenzrechtliche Schwierigkeiten geltend gemacht, so dass das Projekt schließlich scheiterte.⁴

¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Zur Diskussion um ein Umweltgesetzbuch unter Einbeziehung europäischer Regelungen, Dokumentation 21. März 2006, S. 2 f; Sanden, Joachim, Umweltgesetzbuch - Da Capo Al Fine, in: ZfU 4/2004, 473 ff.

² Vgl. Umweltbundesamt, Berichte 7/90 Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil - von Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann unter Mitwirkung von Kunig; Entwurf von Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann, Umweltgesetzbuch - Besonderer Teil, 1994.

³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998; Sendler, Horst, Kodifizierung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 2000, Seite 256 ff.

⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, siehe Fn. 1, Seite 5 m. w. N.

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 benennt in dieser Tradition das Ziel der Schaffung eines UGB. Nach der Föderalismusreform ist es erklärter Wille aller im Bundestag vertretenen Parteien und aller Bundesländer, nun endlich ein UGB zu erarbeiten und in Kraft zu setzen.

An das UGB werden hohe und zugleich vielfältige Erwartungen und Anforderungen gestellt:

- ▶ die Straffung der verschiedenen existierenden rechtlichen Vorschriften,
- ▶ die Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren,
- ▶ die ganzheitliche Betrachtung der Umweltmedien, wie es das europäische Recht vorsieht,
- ▶ Bürokratieabbau bei konstanten Umweltstandards, die eher noch erhöht werden sollen.

Kurzum: Es soll einen "Mehrwert" liefern, über dessen Inhalte die Meinungen je nach Interessenlage auseinander gehen.

Es stellt sich die Frage, ob das UGB alle diese Erwartungen und Anforderungen erfüllen kann. Droht nicht die Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Schlagworte Deregulierung, Bürokratieabbau, Beschleunigung, Eigenverantwortung und 1:1-Umsetzung Umweltstandards gesenkt werden sollen? Wie werden sich die Abweichungsgesetzgebung und der Zeitdruck, abweichungsfeste Regelungen bis Ende 2009 zu erarbeiten, auswirken? Und ist der Zeitpunkt für die Erstellung eines Umweltgesetzbuches nicht denkbar ungünstig, wenn die Länderverwaltungen sich im Umbruch befinden, Personal abgebaut wird und jedes Land unterschiedliche Vorstellungen davon hat, wie die Umweltverwaltungen und damit der Vollzug in Zukunft aussehen soll?

Es scheint also so, als ob die Erarbeitung des UGB einer Quadratur des Kreises gleich kommt. Es droht die Gefahr, dass die aufgrund der komplizierten Rechtslage nach der Föderalismusreform ohnehin schwierige Erarbeitung des UGB im Widerstreit der Interessen zerredet wird und letztlich das als Tiger gesprungene UGB als Bettvorleger landet.

II. Erwartungen an das Umweltgesetzbuch

1. Wirtschaft

Nachdem sich die Industrie, vertreten durch den Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), in der Endphase der Verhandlungen zur Föderalismusreform noch für ein UGB ausgesprochen hatte, wird jetzt die Notwendigkeit eines UGB zunehmend in Frage gestellt.⁵ Der Nutzen der "integrierten Vorhabengenehmigung", das Herzstück des UGB, müsse erst nachgewiesen werden.

⁵ BDI: Stellungnahme: Anforderungen der deutschen Industrie an ein Umweltgesetzbuch, 18.05.2007.

Primäres Ziel des UGB aus Sicht des BDI soll die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sein.

Eine 1:1-Umsetzung europarechtlicher Vorgaben solle daher ebenso angestrebt werden wie "mehr Eigenverantwortlichkeit für Unternehmen, z. B. über die Einführung von Umweltzielen". Dabei zeigen bereits die aktuellen Entwicklungen etwa im Bereich des Klimaschutzes, dass Selbstverpflichtungen der Industrie keine Erfolgsgaranten sind.

2. Umweltverbände

Für die Umweltverbände, beispielsweise die Deutsche Umwelthilfe⁶, kann das Ziel eines UGB nur "ein qualitativer Mehrwert für Umwelt-, Klima- und Naturschutz und die Lebensqualität in Deutschland sein". Deutschland soll in Europa eine Vorreiterrolle beim Umweltschutz einnehmen. Dies erfordere zwingend "den Abschied von der 1:1-Doktrin bei der Umsetzung von EU-Recht". Darüber hinaus sollten im neuen UGB die Beteiligungsrechte der Bürger, Umweltverbände und drittbetroffener Unternehmen gestärkt werden.

3. Politik

"Mit dem Umweltgesetzbuch wollen wir ... das Fundament für ein geschlossenes, modernes und europataugliches Rechtssystem legen", so Bundesumweltminister Gabriel.⁷ Von den anspruchsvollen Zielen und Umweltstandards werde nicht abgerückt.

Die Umweltpolitiker sehen sich jedoch auch hier widerstreitenden Interessen ausgesetzt. So legte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eigene Leitlinien⁸ zum UGB vor, in denen gefordert wird, vorrangig die Wettbewerbsfähigkeit der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und ihre Eigenverantwortung zu stärken. Insbesondere soll das "Fachrecht nicht Regelungsgegenstand des UGB" werden und dem UGB vorgehen, "auch soweit das Fachrecht umweltrelevante Bestimmungen enthält".

Obwohl das Ringen um konsensfähige Regelungen innerhalb der Bundesregierung, bei den Verbändeanhörungen und im Parlament gute und bewährte Praxis ist, ist gerade durch die Bedeutung, die das UGB in Zukunft haben wird, die Einflussnahme aller Beteiligten extrem groß.

Deshalb ist es sehr sinnvoll, dass sich das Bundesumweltministerium bei einem

⁶ DUH, Öko-Institut, UfU: Positionspapier: Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht - für ein progressives Umweltgesetzbuch.

⁷ BMU: Pressedienst 047/07 vom 16.02.2007.

⁸ BMELV: Leitlinien des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zum Umweltgesetzbuch (UGB) vom 11.09.2006.

so wichtigen Vorhaben zunächst auf die Kodifikation des Umweltrechts bei gleichzeitigem Erhalt der bestehenden Umweltstandards konzentriert und sich nicht schon im Vorfeld auf von Einzelinteressen geleitete Regelungen einlässt.

III. Probleme auf dem Weg zum UGB

1. Rechtliche Probleme - das UGB und die Föderalismusreform

Die Föderalismusreform hat eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen ergeben. Die Rahmengesetzgebung wurde erfreulicherweise abgeschafft. Mit der Einführung der sog. Abweichungskompetenz erhielten die Länder jedoch erstmals das Recht, in zentralen Bereichen des Umweltrechts von einer zunächst ohne Einschränkung möglichen Bundesgesetzgebung eigene abweichende und länderspezifische Regelungen treffen zu können. Ausgenommen sind abweichungsfeste Kerne, wie z.B. die "allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes" oder "stoff- und anlagenbezogene Regelungen" im Bereich des Wasserhaushaltes.⁹ Bereits jetzt sind in diesem Zusammenhang Inhalt und Reichweite der "allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes" umstritten.

An dieser Stelle soll eine Bewertung der Ergebnisse der Föderalismusreform I unterbleiben, wenngleich bereits heute feststehen dürfte, dass es letztlich wieder zahlreiche verfassungsrechtliche Entscheidungen sein werden, die unbestimmte Rechtsbegriffe ausfüllen müssen. Möglicherweise wird das Bundesverfassungsgericht im Rahmen dieser Auseinandersetzungen auch klären, ob die sog. Abweichungsgesetzgebungskompetenz überhaupt verfassungsrechtlich begründbar ist. Schließlich führt das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 24.10.2002 - 2 BvF 1/01 (NJW 2003, S. 41 ff. (44)) aus:

"Eine "Doppelzuständigkeit", auf deren Grundlage Bund und Länder ein und denselben Gegenstand in unterschiedlicher Weise regeln könnten, ist dem System der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen fremd und stünde mit ihrer Abgrenzungsfunktion (Art. 70 II GG) nicht im Einklang.

"Für die weiteren Arbeiten dürfte auf jeden Fall entscheidend sein, eine Kodifikation des Umweltrechts zu schaffen, deren Regelungen nicht Bestandteil der abweichenden Ländergesetzgebung sein werden. Alles andere wäre das Gegenteil von Rechtsvereinheitlichung und Rechtsvereinfachung. Auf der anderen Seite eröffnet sich die Möglichkeit, im Rahmen des UGB Grundsatzentscheidungen zu treffen und zu regeln, um dann den Ländern mit Öffnungsklauseln die Möglichkeiten zu eröffnen, diese Grundvorstellungen unterschiedlich ausfüllen und realisieren zu können.

⁹ Dazu: Bohne, Eberhard, Das Umweltgesetzbuch vor dem Hintergrund der Föderalismusreform, in: EurUP 6/2006, S. 276 ff. (297 f.).

2. Politische Probleme

a. Festlegung auf 1:1-Umsetzung europäischen Rechts

Der Ruf nach einer bloßen 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben durch die Politik würde die Chance vergeben, die Möglichkeiten, die die Subsidiarität bietet, für nationale Regelungen zu nutzen.

Dies ist natürlich nicht nur ein Problem für das UGB, sondern gilt generell für alle Rechtsmaterien. Deutschland würde als Nationalstaat mit eigenen ambitionierten (umweltpolitischen) Vorstellungen nicht mehr sichtbar, sondern wäre lediglich ausführendes Organ ohne eigenes Profil für europäische Richtlinien und Verordnungen. Dabei können über 1:1-Umsetzungen hinausgehende Regelungen durchaus sinnvoll sein, z. B. die Förderung von Biogasanlagen nur bei Einhaltung bestimmter Umweltstandards, auch wenn diese EU-weit nicht vorgeschrieben sind. Auch scheint es, dass das "1:1-Dogma" ausschließlich dann gelten soll, wenn es um die Bedienung wirtschaftlicher Interessen geht. Diese verengte Sichtweise wäre keine gute Grundlage für eine Kodifikation. Sie wäre ohne Ambition und ohne Phantasie. Immer wieder haben maßgebliche Entscheidungsträger der Europäischen Union auf die wichtige Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der europäischen Rechtsfortbildung hingewiesen. So hat auch der zuständige Umweltkommissar Stavros Dimas angesichts der Diskussionen zur Föderalismusreform an die Bundesrepublik Deutschland appelliert, ihre aktive Rolle im Bereich der Umweltpolitik fortzusetzen. Wir sind gut beraten, diesen Herausforderungen gerecht zu werden.

b. Umstrukturierung der Landesumweltverwaltungen

Das beste Umweltgesetzbuch nützt nichts, wenn es zwar theoretisch Genehmigungsverfahren praktikabler, unbürokratischer und schneller macht, sich dieser Anspruch aber praktisch im Vollzug bei den Länder- und Kommunalverwaltungen nicht auswirkt. Das neue Gesetz birgt sogar die Gefahr der Schwächung des Umweltschutzes vor Ort, weil durch Stellenabbau, Verlust von Fachwissen und Umbau der Umweltverwaltungen die vorgeschriebenen Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden können. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem Sondergutachten dazu ausführlich Stellung genommen.¹⁰ Es besteht die Gefahr, dass im Vorgriff auf den Um- und Abbau der Umweltverwaltungen versucht wird, im UGB direkt "einfache" Genehmigungs- und Überwachungsvorgaben zu formulieren, die dann wiederum zur Rechtfertigung der Umstrukturierung der Umweltverwaltungen dienen.

¹⁰ Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen: Umweltverwaltungen unter Reformdruck - Herausforderungen, Strategien, Perspektiven, 13.03.2007, BT-Drucksache 16/4690.

IV. Anforderungen

Die vorstehenden Ausführungen zeigen die Schwierigkeiten und Herausforderungen für die Arbeiten an der größten Kodifikation des deutschen Umweltrechts. Um nach den vielen Versuchen endlich ein wirkungsvolles Ergebnis zu erzielen, ist es notwendig, diese Ausgangskonstellation stets zu berücksichtigen. Die Erwartungen sollten insoweit auch nicht überspannt werden. Dennoch sollten die folgenden Anforderungen an ein UGB gestellt werden:

1. Rechtsvereinheitlichung und effektiver Umweltschutz

Rechtsvereinfachung und effektiver Umweltschutz müssen sich nicht ausschließen. Es gilt, klare Ziele des Umweltrechts zu definieren und die Normadressaten im Blick zu haben, wenn die der Umsetzung dieser Ziele dienenden Normen und Verfahren konzipiert werden. Leider wird der Begriff "Bürokratieabbau" häufig mit der Absicht verbunden, die Ziele des effektiven Umweltschutzes in Frage zu stellen. Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass ein unübersichtliches Rechtssystem und lange Verfahrensabläufe nicht automatisch zu einem effektiven Umweltschutz führen. Bürokratie bietet keine Garantie für wirkungsvollen Umweltschutz. Hier muss das UGB ansetzen und versuchen, eine Zusammenführung der geltenden Einzelgesetze zu schaffen, Rechtsbegriffe zu harmonisieren und somit eine feste Grundlage auch als Orientierung für folgende Rechtsänderungen und Rechtsanpassungen zu schaffen. Dies eröffnet gleichzeitig die Möglichkeit, eine erhebliche Rechtsbereinigung zu realisieren. Es wird die Frage gestellt werden können, inwieweit in den bestehenden Einzelgesetzen Regelungen für das UGB verständlich, erforderlich und systematisch passend sind.

Zudem müssen transparente Verfahrensabläufe aufgezeigt werden. Die Einführung einer integrierten Vorhabengenehmigung bietet die Chance, Genehmigungsverfahren zusammenzuführen. Damit entsteht die Möglichkeit, einerseits für den Normadressaten eine Vereinfachung zu konzipieren. Andererseits kann der Vollzugsaufwand der öffentlichen Verwaltung gesenkt werden, so dass Rationalisierung auch zu mehr Effektivität und Effizienz führen kann.

2. Europatauglichkeit des deutschen Umweltrechts

In den letzten Monaten hat der Deutsche Bundestag wichtige europarechtliche Vorgaben im Rahmen der nationalen Rechtssetzung aufgegriffen. Das Umweltschadensgesetz, das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, das Aarhus-Übereinkommens-Gesetz und das Umweltschadensgesetz sollen europäische Richtlinien umsetzen. An diesen Beispielen wird deutlich, wie sehr auch das nationale Recht inzwischen durch den europäischen Einfluss geprägt wird. Erstmals rücken durch das Umweltschadensgesetz die Güter der Allgemeinheit in den Mittelpunkt. Es muss nicht eine dritte Person vorhanden sein, die einen Scha-

den an ihrer Gesundheit oder an ihrem Eigentum geltend macht. Mit den Mitteln des Ordnungsrechts werden die Behörden in die Lage versetzt, sowohl auf Vorsorgemaßnahmen als auch auf Informations- und Sanierungspflichten hinzuwirken und diese gegebenenfalls auch durchzusetzen. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz führen durch verstärkte Transparenz und durch das Verbandsklagerecht zu verbessertem Rechtsschutz. Obwohl die Beschränkung des Verbandsklagerechts auf subjektiv-öffentliche Rechte europarechtlich angreifbar sein dürfte, wird von der Grundkonzeption dennoch eine Stellung der Umweltverbände geschaffen, die das deutsche Recht in dieser Form nicht kannte und diesen die Funktion von Anwälten gibt, den Schutz der Güter der Allgemeinheit tatsächlich - im Zweifel auch gerichtlich - durchsetzen zu können. Auch wird die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umgang mit Verfahrensfehlern im Zusammenhang mit diesen gesetzlichen Regelungen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eine Weiterentwicklung erfahren.

Es ist deshalb nicht nur sinnvoll, sondern geboten, im Rahmen der Beratung des UGB diese Entwicklungen aufzunehmen. Dabei muss es in erster Linie um die Harmonisierung von Begrifflichkeiten und auch um die systematische Aufarbeitung des ebenfalls fragmentierten europäischen Umweltrechts gehen. Möglicherweise gelingt es sogar, durch eine überzeugende Grundkonzeption auch neue Impulse auf europäischer Ebene zu setzen.

3. Innovationspotentiale nutzen

Im Bereich des Umweltschutzes bestehen in den nächsten Jahren große Herausforderungen. Der Klimawandel, die Verknappung von Ressourcen und der immer schneller und massiver voranschreitende Verlust der biologischen Vielfalt sind Aufgaben, die Arbeiten an einer umweltrechtlichen Kodifikation berücksichtigen müssen. Dabei sollte auch die Frage gestellt werden, ob für neue Herausforderungen nicht auch neue Instrumente und Regelungen geschaffen werden müssen und können. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz war eine gesetzgeberische Innovation, die inzwischen einen weltweiten Vorbildcharakter eingenommen hat. Der Klimaschutz dürfte weitere gesetzgeberische Phantasie erfordern. Der Kraftwerksneubau ist in diesem Zusammenhang ein intensiv diskutiertes Thema. Deshalb sollte der Vorschlag der Deutschen Umwelthilfe, nur noch befristete Betriebsgenehmigungen zu erteilen und Verlängerungen an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen, nicht gleich mit dem Hinweis auf alte Rechtstraditionen abgetan werden. Natürlich sind dabei die Interessen der Betreiber, der Vertrauensschutz in Investitionen etc. zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite sind es jedoch auch die enormen Herausforderungen für die Menschheit, die ordnungspolitische Maßnahmen rechtfertigen und somit auch neue Anforderungen an das Umweltrecht stellen. Es müssen Anreize geschaffen werden, die jeweils beste verfügbare Technik zu nutzen.

4. Beteiligung der Interessengruppen

Da alle Fraktionen des Deutschen Bundestages ihre Unterstützung bei der Schaffung des UGB signalisiert haben, sollte das Bundesumweltministerium ausreichende Rückendeckung erhalten, einen möglichst breiten, aber auch zielorientierten Dialog über die verschiedenen Aufgabenstellungen und Anforderungen zu führen. Dabei sind die Wirtschaft und die Umweltverbände genauso zu beteiligen, wie auch die Bundesländer. Die eingerichteten Projektkreise bieten einen wichtigen Baustein. In diesem Zusammenhang ist es auch zu begrüßen, dass im Frühjahr 2007 ein erstes ausführliches Symposium zwischen Wissenschaft, Bundesumweltministerium und Umweltpolitikern des Deutschen Bundestages stattfinden konnte. Trotz oder gerade wegen der unterschiedlichen Interessenlagen und der aufgezeigten Probleme sollte das UGB Ergebnis eines möglichst breit angelegten Dialoges sein, der gegebenenfalls auch Perspektiven für die weitere Arbeit nach der Verabschiedung eines ersten UGB eröffnet.

V. Fazit

Das Umweltgesetzbuch muss verwirklicht werden. Es wäre ein erster, aber wichtiger Schritt hin zu einem übersichtlichen und anwenderfreundlichen Umweltrecht.

Das UGB wird aber die hohen Erwartungen, die die Wirtschaft, die Umweltverbände und auch die Umweltpolitiker in die Kodifikation setzen, nicht vollständig erfüllen können. Ursächlich hierfür ist zunächst der immense Zeitdruck. Spätestens bis zum Sommer 2008 muss der Regierungsentwurf eines UGB vorliegen, um nicht bereits im Vorfeld durch Auslaufen des Moratoriums in eine Konkurrenz- und Kollisionssituation mit den einzelnen Bundesländern zu geraten. Daneben behindern die Fesseln, die sich der Gesetzgeber teilweise durch die verfassungsrechtliche Grundlage selbst auferlegt hat. Darüber hinaus fällt die Erarbeitung des UGB in die Zeit einer - zum Teil gravierenden - Umstrukturierung der Umweltverwaltungen der Länder.

Das UGB kann somit (noch) nicht der "Heilsbringer" für eine verbesserte Umweltgesetzgebung sein. Es kann aber eine solide Grundlage liefern für weitere innovative Schritte im Bereich des Umweltrechts.